Supplemento ordinario alla " Gazzetta Ufficiale ,, n. 22 del 23 gennaio 1984

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Lunedì, 23 gennaio 1984 SI PUBBLICA NEL POMERIGGIO DI TUTTI I GIORNI MENO I FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI E DECRETI - CENTRALINO 65101
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

N. 5

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 19 dicembre 1983.

Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

SOMMARIO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 19 dicembre 1983. — *Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CIRCOLARE 19 dicembre 1983.

Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

A tutti i Ministeri — Ufficio legislativo

Con l'ausilio di una commissione di studio, all'uopo costituita, composta di docenti di diritto penale e di diritto amministrativo e di magistrati, il Ministero di grazia e giustizia ha elaborato, su incarico di questa Presidenza, la circolare, che si allega, recante i criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

Il documento, traendo spunto dalla esperienza connessa alla più recente legislazione ed allo scopo di evitare il ripetersi di vistose oscillazioni e incongruenze nella scelta legislativa dello strumento sanzionatorio, molto puntualmente illustra i motivi tecnici che possono indurre ad una preferenza per la sanzione amministrativa (responsabilità, solidarietà, prescrizione, eventuali sanzioni accessorie) mettendo peraltro in evidenza tutte le ipotesi in cui, in relazione alla gravità dell'illecito, all'effettività di certe sanzioni, al pericolo di eccessive discrezionalità nell'applicazione o meno delle sanzioni stesse, appare comunque giustificabile il ricorso a sanzioni penali.

L'elaborato rappresenta un concreto e lodevole ausilio per gli operatori di tutte le pubbliche amministrazioni, chiamati alla predisposizione di schemi di provvedimenti legislativi contenenti norme sanzionatorie, ed è per questo motivo che si ritiene utile la sua massima diffusione affinché dei « canoni modali » ivi suggeriti, in ordine alla previsione di illeciti amministrativi, venga tenuto il debito conto nell'espletamento dei compiti istituzionali.

Per conseguire una auspicabile uniformità di comportamento si prega di voler corrispondere alla iniziativa, con lo spirito della massima collaborazione.

Il Sottosegretario di Stato: AMATO

TESTO DELLA CIRCOLARE

1.1. FINALITA' DELLA CIRCOLARE.

La legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) ha, com'è noto, proceduto ad una vasta depenalizzazione di reati (1), trasformandoli in illeciti amministrativi. Si è in tal modo avanzati, e non di poco, sul cammino già intrapreso con la legge 24 dicembre 1975, n. 706, nonché con la legge 3 maggio 1967, n. 317 ed altre minori, estendendo l'area dell'illecito amministrativo rispetto a quella dell'illecito penale.

D'altro canto, non si tratta soltanto di un fatto quantitativo: l'illecito amministrativo e la relativa sanzione hanno per la prima volta ricevuto una disciplina generale organica e relativamente completa, sia sul piano sostanziale, sia, soprattutto, sul piano processuale (2). In questo senso, la legge n. 689/1981 non si orienta soltanto al passato, in funzione di sfoltimento di un'area penale divenuta ormai pletorica, ma si proietta decisamente verso il futuro, prospettando al legislatore, nel momento in cui si tratti di stabilire una sanzione di carattere *lato sensu* punitivo per l'inosservanza di determinati precetti, una scelta permanente tra la sanzione penale (pecuniaria o detentiva) e quella amministrativa (pecuniaria).

Non si può tuttavia dire che la legislazione successiva all'entrata in vigore della legge n. 689/1981 si sia sempre ispirata, in questa scelta, a criteri di plausibilità sostanziale e di coerenza sistematica. Il ricorso all'una o all'altra delle due sanzioni è apparso talvolta casuale: la sanzione penale è riemersa, senza un'apparente ragione giustificativa, in materie che pure la legge n. 689/1981 aveva depenalizzato; o, per converso, la sanzione amministrativa è stata utilizzata in settori già specificamente sottratti alla depenalizzazione; nel contesto di discipline nuove, non direttamente coinvolte nelle scelte compiute dalla legge n. 689/1981, l'alternarsi di sanzioni penali e di sanzioni amministrative sembra, in qualche non sporadico caso, avulso da una meditata valutazione politico-criminale (3).

È dunque opportuno prospettare i criteri fondamentali cui una tale valutazione dovrebbe ispirarsi, non certo allo scopo o con la pretesa di eliminare la discrezionalità legislativa nella scelta dello strumento sanzionatorio, trasformandola in un'operazione meccanica ed automatica, ma per orientare l'esercizio di tale discrezionalità lungo parametri e secondo scansioni costituzionalmente corretti e criticamente fondati.

---

(1) La legge in questione ha, in linea generale, depenalizzato le contravvenzioni ed i delitti puniti con la sola pena pecuniaria, riconducendoli nell'ambito degli illeciti amministrativi (art. 32).

A questo principio i successivi articoli pongono, peraltro, alcune eccezioni, in senso estensivo (art. 33) o restrittivo (artt. 34 e 35).

(2) La disciplina sostanziale è contenuta negli aspetti più significativi, nella sezione I del capo I, ed è strutturata secondo un modello penalistico, essendo stati riprodotti per l'illecito amministrativo moduli e formule legislative del codice penale, pur con talune variazioni (come quelle in materia di capacità di intendere e di volere: art. 2) e differenziazioni (tra cui quella concernente la solidarietà: art. 6).

Un deciso passo avanti rispetto alle prime due leggi di depenalizzazione (la n. 317/1967 e la n. 706/1975) è costituito dal complesso normativo che in modo organico e sufficientemente specifico regola il procedimento amministrativo, dall'accertamento dell'illecito all'ordinanza-ingiunzione, ed il successivo eventuale giudizio di opposizione (sezione II dello stesso capo I).

(3) Il riemergere della sanzione penale per violazioni già depenalizzate è avvenuto, per esempio, per effetto della legge 2 agosto 1982, n. 528, sul gioco del lotto (l'art. 18 di questa legge punisce con la sola ammenda la riffa offerta al pubblico, ripristinando quindi la sanzione che, prevista dall'art. 127 del regio decreto 19 ottobre 1938, n. 1933, era stata depenalizzata a seguito della legge 24 dicembre 1975, n. 706: una sostituzione di sanzioni penali a sanzioni divenute, di recente, amministrative è operata altresì, dagli artt. 17 e 20 della stessa legge n. 528 del 1982). Altro esempio del fenomeno indicato nel testo è costituito dalla legge 2 agosto 1982, n. 527, sulla produzione e commercializzazione degli *agri*, che prevede la sanzione della sola ammenda, pur disciplinando una materia già rientrante nell'ambito del decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162 (sulla repressione delle frodi negli aceti), al quale si applica la depenalizzazione attuata con la legge n. 689/81.

(segue nota 3 a pagina seguente)

1.2. Limite di operatività dei criteri.

D'altro canto, un'avvertenza si impone in via preliminare. L'utilizzazione dei parametri che in seguito verranno indicati non potrà non essere subordinata ad una considerazione sistematica. Si può infatti prospettare il caso che la scelta costituzionalmente e razionalmente corretta, in favore di un certo tipo di sanzione (penale o amministrativa), si scontri con la presenza, rispetto ad illeciti omogenei dello stesso contesto normativo, di sanzioni di segno diverso (penale anziché amministrativo, o viceversa). Optando per la scelta criticamente fondata si finirebbe allora col determinare un trattamento differenziato che potrebbe risultare in contrasto con l'art. 3 comma primo della Costituzione e che, comunque, darebbe luogo a evidenti contraddizioni. La soluzione ottimale sarebbe, ovviamente, quella di ristrutturare l'intero apparato sanzionatorio della serie di illeciti ritenuti omogenei, adeguandolo alla prospettiva ritenuta corretta. Ma questa via non risulterà sempre effettivamente percorribile.

Sarà allora giocoforza che il legislatore si uniformi alla realtà esistente, ed in concreto non modificabile, ricorrendo a sanzioni di identica specie, salvaguardando così l'esigenza di una sostanziale parità di trattamento. È tuttavia appena il caso di segnalare che una simile evenienza deve essere contenuta entro limiti di assoluta eccezionalità, in ipotesi in cui il rapporto fra gli illeciti sia di inequivocabile corrispondenza sostanziale. Diversamente le scelte normative del passato, reputate non più corrette (ed anzi bisognevoli di correzione) vincolerebbero sistematicamente quelle del futuro, in un'assurda perpetuazione dell'assetto esistente.

1.3. Premesse generali.

La sanzione penale e quella amministrativa, pur atteggiandosi entrambe come strumenti preventivi di tutela di beni giuridici, assumono, in linea di principio, connotati di diversa gravità, perché solo la sanzione penale è destinata a riflettersi direttamente (nel caso di pena dententiva) o indirettamente (nel caso di pena pecuniaria) (1), sulla libertà personale. Questo rilievo giustifica di per sè la prospettazione di criteri di scelta fra sanzione penale, da un lato, e sanzione amministrativa, dall'altro. Non si può tuttavia trascurare la circostanza che l'area della sanzione penale si presenta, al suo interno, tutt'altro che omogenea. Reclusione, multa, arresto, ammenda (che

---

(*seguito nota 3 da pagina precedente*)

Come esempio del fenomeno inverso, è cioè della utilizzazione della sanzione amministrativa in settori già specificatamente sottratti alla depenalizzazione, può indicarsi il settore della pubblicità dei prodotti alimentari, già disciplinato dall'art. 13 della legge 30 aprile 1962, n. 283. La sanzione dell'ammenda ivi prevista era stata esclusa dalla depenalizzazione ed aveva anzi subito una estensione del suo ambito di applicazione per effetto della legge n. 689/81 (art. 9, comma terzo). Il successivo decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1982, n. 322, regolamenta la pubblicità della maggior parte dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, comminando soltanto sanzioni amministrative (l'art. 16, comma secondo, fa salve le sole sanzioni penali esistenti per gli alimenti dietetici o destinati alla prima infanzia).

Il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1982 è uno dei 63 decreti emanati in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 2 febbraio 1982, n. 42 per dare attuazione a numerose direttive della CEE. Di questi decreti (il cui elenco completo può leggersi nella *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 1° marzo 1983) la maggior parte contiene disposizioni sanzionatorie in cui si alternano sanzioni penali e sanzioni amministrative senza che siano sempre chiare le ragioni giustificatrici del ricorso alle une o alle altre (anche perchè generici sono i criteri fissati dalla legge delegante per la scelta tra le diverse sanzioni).

(1) Giova ricordare che proprio la legge n. 689/81, ha stabilito nell'art. 102 che le pene della multa e dell'ammenda non eseguite per insolvibilità del condannato si convertono nella libertà controllata ovvero nel lavoro sostitutivo.

insieme con l'ergastolo costituiscono le pene « criminali » principali) si riferiscono a due tipi di illecito (delitti e contravvenzioni) sottoposti ad un trattamento normativo variamente (e considerevolmente) diversificato (1).

Le indicazioni che seguono sono, in linea di massima, significative in una prospettiva di carattere generale, determinata dalla distinzione di principio che contraddistingue le sanzioni penali da quelle amministrative, riservando tuttavia una particolare considerazione al problema della scelta tra pena pecuniaria, da un lato, e sanzione amministrativa, dall'altro, in quanto si tratta appunto di sanzioni a contenuto omogeneo, la cui scelta risulterà particolarmente problematica (2).

2.1. Princìpi di proporzione e di sussidiarieta' della sanzione penale.

Fondamentalmente, la scelta tra sanzione penale e sanzione amministrativa deve ispirarsi a due princìpi concorrenti: quello di proporzione e quello di sussidiarietà.

Il primo esige che la reazione all'illecito corrisponda alla sua gravità. Tale principio può ritenersi implicitamente costituzionalizzato, per il diritto penale, dall'art. 27 comma terzo della Costituzione, non potendosi perseguire alcuna azione rieducativa mediante un trattamento sanzionatorio sproporzionato alla gravità del fatto (3).

Il principio di sussidiarietà giustifica il ricorso alla sanzione penale solo in mancanza di tecniche di controllo sociale provviste di un analogo grado di efficacia. Tale principio è comunemente riconosciuto quale pietra angolare di ogni politica criminale razionalmente fondata, e può essere ricollegato all'art. 13 comma primo della Costituzione che considerando in linea di principio « inviolabile » la libertà personale, e cioè il bene colpito dalla sanzione penale, offre un'implicita, ma significativa indicazione a favore dell'impiego di questa sanzione come *ultima ratio*, quando cioè sia esaurita qualsiasi possibilità di tutela attraverso strumenti sanzionatori che non incidano su un bene di rango così elevato.

Come si è accennato, i due princìpi debbono considerarsi entrambi condizionanti per il ricorso alla sanzione penale, nel senso che questa deve corrispondere sia ad un criterio di proporzione, sia ad un criterio di sussidiarietà. Basterà quindi che essa risulti o sproporzionata alla gravità dell'illecito o sostituibile con una sanzione amministrativa dotata di pari efficacia perché l'adozione della sanzione penale non sia giustificata.

2.2. Il principio di proporzione: a) *Rango dell'interesse tutelato.*

Il principio di proporzione tra reazione punitiva ed offesa si specifica in due criteri, rispettivamente offerti dal rango dell'interesse tutelato e dalla gravità dell'offesa.

---

(1) Una prima rilevante differenza concerne l'elemento soggettivo: per i delitti, di regola, occorre il dolo, « salvi i casi di delitto preterintenzionale o colposo espressamente preveduti dalla legge », mentre per le contravvenzioni si richiede solo una « azione od omissione cosciente e volontaria sia essa dolosa o colposa ». Quest'ultima formula è stata variamente interpretata, ma è certo che, al contrario di quanto avviene per i delitti, la colpa normalmente è sufficiente ad integrare l'elemento psicologico delle contravvenzioni. Queste inoltre non danno luogo alla figura del reato tentato e, se punibili con pena pecuniaria sola o alternativa all'arresto, sono suscettibili di estinzione per oblazione. Infine, per limitarsi a menzionare solo le più appariscenti differenze di disciplina, va ricordato che i termini di prescrizione previsti per i delitti sono assai più lunghi di quelli relativi alle contravvenzioni.

(2) La scelta eventuale della sanzione penale — frutto della esclusione della possibilità di configurare la violazione come illecito amministrativo — esigerà pertanto una successiva determinazione in ordine al tipo di reato (e conseguentemente di sanzione penale) da prevedere. Questo ultimo aspetto della politica sanzionatoria rimane al di fuori della presente circolare.

(3) Il comma terzo dell'art. 27 della Costituzione sancisce infatti che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato.

Per quanto riguarda il criterio desunto dal rango dell'interesse tutelato, occorre ricordare di nuovo che la sanzione penale incide, direttamente od in via eventuale, su un bene — la libertà personale — cui la Costituzione (art. 13) attribuisce, qualificandolo « inviolabile », rango certamente primario. Pertanto, tale sanzione risulta proporzionata quando venga utilizzata a presidio di interessi dello stesso rango, e cioè « primari » nel sistema costituzionale. Non si può peraltro ignorare che l'individuazione di tali interessi è in pratica tutt'altro che agevole, sia perché i valori espressamente sanciti dalla Costituzione non possono essere disposti secondo un modulo gerarchico di carattere rigido, sia perchè è generalmente ammessa l'esistenza di interessi primari, di sicura rilevanza costituzionale, ma non esplicitamente menzionati nel testo della Costituzione, in quanto immanenti al sistema (quali ad es. la sicurezza pubblica; la fede pubblica).

In via di ragionevole approssimazione, sembra tuttavia possibile riconoscere natura « primaria » ai beni individuali senza i quali il soggetto titolare non potrebbe realizzarsi nelle forme minime esistenziali (quali, ad es., vita; salute; libertà; onore; domicilio e riservatezza; lavoro); ai beni superindividuali modellati sui corrispondenti beni individuali, compatibilmente con la natura del soggetto cui fanno capo (1); ai beni pubblici senza i quali verrebbero meno i connotati fondamentali dello stato sociale di diritto delineato dalla Costituzione, o verrebbero impedite o compromesse le funzioni degli organi contemplati dalla Costituzione (2).

D'altro canto, se il riconoscimento al bene tutelato di un carattere primario costituisce un primo motivo di orientamento della scelta legislativa in favore della sanzione penale, non la condiziona in modo esclusivo: è ben possibile, infatti, che la disposizione da sanzionare esprima, in rapporto alla tutela del bene primario, una mera esigenza di ordine e di regolarità nello svolgimento di attività genericamente pericolose per tale bene (basterebbe pensare a talune infrazioni in materia di circolazione stradale). Per converso, la tutela di beni la cui natura primaria non risulti del tutto univoca, non esclude il ricorso alla sanzione penale, quand'essa sia giustificata da una lesione significativa (così, non ogni violazione comunque riferibile al « buon andamento » della P.A. potrebbe essere punita con sanzione penale, che sarà invece correttamente posta a presidio di norme che garantiscano la prestazione stessa del servizio o gli aspetti essenziali della sua regolarità).

2.3. b) *Gravità dell'offesa.*

Il criterio del rango dell'interesse tutelato deve quindi essere combinato, nel contesto del principio di proporzione, col criterio della gravità dell'offesa, nel quale viene innanzitutto in rilievo, il grado di anticipazione della tutela del bene, a seconda che l'illecito sia di lesione o di pericolo, e, in quest'ultimo caso, di pericolo diretto o di pericolo indiretto, secondo una scala decrescente. A parità di bene giuridico protetto, maggiore è la gravità dell'illecito che comporta la distruzione o la menomazione effettiva del bene, proporzionalmente minore quella dell'illecito che comporta la rilevante possibilità di danno, e minima quella dell'illecito in cui la pericolosità della condotta si riferisca ad un evento intermedio che, a sua volta, è suscettibile di determinare una situazione di pericolo per il bene (3).

---

(1) Come esempio di bene superindividuale può pensarsi alla libertà degli enti associativi necessaria per la esplicazione della loro attività.

(2) Come esempio di bene pubblico della prima categoria può indicarsi quello relativo al sistema tributario informato a criteri di progressività, mentre uno dei principali beni pubblici della seconda categoria è rappresentato dalla libertà di autodeterminazione delle persone fisiche titolari di organi costituzionali.

(3) A titolo di esempio si considerino il delitto di disastro ferroviario, previsto dall'art. 430 del codice penale, che è reato di lesione (per la sua perfezione si esige infatti che il disastro si sia verificato) e quello di cui al comma primo dell'art. 432 del codice penale, che sanziona il comportamento di chi « pone in pericolo la sicurezza dei pubblici trasporti ».

(segue nota 3 a pagina seguente)

A parità di stadio di anticipazione della tutela, l'offesa può essere più o meno grave, a seconda della sua intensità quantitativa (maggiore o minor danno; maggiore o minor pericolo).

In linea di principio, la sanzione penale dovrebbe essere limitata agli stadi della tutela che siano meno remoti dal bene e più intensamente connotati in termini di gravità. Ma la direttiva non può essere svincolata — per le ragioni poc'anzi accennate — dalla considerazione relativa al rango dell'interesse. Quanto più elevato esso si prospetta, tanto più giustificato apparirà il ricorso alla sanzione penale anche per offese anticipate e di modesta intensità; per converso la gravità minima richiesta per la configurabilità di un'offesa penalmente rilevante dovrà essere tanto più elevata quanto minore sarà il rango del bene giuridico in gioco.

3.1. Il principio di sussidiarieta': comparazione di efficacia tra sanzione penale e sanzione amministrativa.

Il principio di proporzione, se consente di individuare, da un lato, ipotesi nelle quali la previsione della sanzione penale può dirsi appropriata (offesa almeno relativamente grave di beni primari) e, dall'altro, ipotesi in cui non si potrebbe ricorrere che a sanzioni amministrative, o ad altre forme di tutela (offesa di beni sicuramente secondari, soprattutto se in forma non grave), non è evidentemente in grado di dissipare ogni dubbio che può profilarsi nella concreta esperienza legislativa. Esso lascia inevitabilmente residuare una zona « grigia ».

Fermo allora restando che la zona « inferiore » potrà essere coperta soltanto ed esclusivamente con sanzioni amministrative, la zona « superiore » e quella « grigia » intermedia dovranno essere sottoposte al vaglio ulteriore del principio di sussidiarietà, secondo il quale — come si è già accennato — il ricorso alla pena « criminale » è giustificato soltanto in mancanza di tecniche di controllo sociale provviste di un analogo grado di efficacia.

In tal senso, la scelta legislativa fra sanzione penale e sanzione amministrativa deve fondarsi su un attento riscontro comparativo delle possibilità che ciascuna delle due lascia trasparire, come strumento di tutela preventiva e repressiva, in rapporto all'illecito considerato. L'indagine deve naturalmente svolgersi sul piano della disciplina positiva che le due sanzioni (ed i relativi illeciti) ricevono nel nostro ordinamento, sia dal punto di vista sostanziale che da quello processuale.

3.1.1. Comparazione sul piano sostanziale: a) *Profili inerenti all'autore dell'illecito.*

Dal punto di vista sostanziale, emergono innanzitutto profili connessi al soggetto chiamato a rispondere dell'illecito.

(*seguito nota 3 da pagina precedente*)

Quanto alla distinzione tra reati di pericolo diretto e reati di pericolo indiretto, si ritengono appartenere alla prima specie quelli che puniscono fatti che, secondo le valutazioni operate dal legislatore, sono idonei « direttamente » ad esporre a pericolo il bene tutelato, mentre reati del secondo tipo sono quelli che, con un'ulteriore « anticipazione di tutela », sanzionano condotte che potrebbero dar luogo a situazioni di esposizione a pericolo del bene protetto (a titolo di esempio si consideri il delitto di cui all'art. 516 del codice penale — vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine — in relazione all'art. 442 dello stesso codice che punisce il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate « in modo pericoloso alla salute pubblica »).

A) Non diversamente dal reato, anche la violazione amministrativa può essere commessa solo da una persona fisica (1). La legge n. 689/1981 (art. 6, comma terzo) riconosce tuttavia un vincolo di solidarietà per il pagamento della sanzione tra l'autore dell'illecito amministrativo che sia rappresentante o dipendente di una persona giuridica (o di un ente non personificato) e che abbia agito nell'esercizio delle proprie funzioni, e la persona giuridica stessa. La solidarietà determina un coinvolgimento dell'ente, nella responsabilità conseguente all'illecito, ben più stretto e pregnante che non l'obbligazione civile per il pagamento delle multe e delle ammende corrispondentemente stabilita dall'art. 197 del codice penale (2). Di conseguenza, essa tende ad incrementare l'interesse di tutti gli organi della persona giuridica all'osservanza dei precetti sanzionati. Da questo punto di vista, la fattispecie di illecito amministrativo sembra particolarmente adatta a sanzionare fatti normalmente riferibili alla attività propria dell'ente od alla sua politica di impresa.

B) Un analogo vincolo di solidarietà è stabilito dalla legge n. 689/1981 (art. 6, comma primo) a carico del proprietario o dell'usufruttuario (nonché, in caso di beni immobili, del titolare di un diritto personale di godimento) della cosa utilizzata o destinata a commettere la violazione amministrativa. Quando l'illecito risulti intrinsecamente e necessariamente connesso ad una cosa, e l'identificazione del suo proprietario (o del soggetto che con essa ha uno dei rapporti indicati dalla legge) risulti di per sè più agevole che non l'identificazione dell'autore dell'illecito, la sanzione amministrativa può risultare, in rapporto all'accennato vincolo di solidarietà, più congrua ed efficace della sanzione penale.

C) Per quanto concerne l'imputabilità, il sistema delineato dalla legge n. 689/1981 (art. 2) risulta semplificato rispetto a quello previsto per i reati: il minore degli anni diciotto è infatti sempre inimputabile, salva tuttavia la responsabilità di chi era tenuto alla sua sorveglianza (3). Una tale disciplina, se facilita l'accertamento

---

(1) Si ritiene prevalentemente che il principio dell'art. 27, comma primo, della Costituzione renda inconfigurabile la responsabilità penale della persona giuridica; questa comunque non potrebbe in alcun modo essere assoggettata alle sanzioni penali più significative, che sono quelle detentive.

La responsabilità della persona giuridica per l'illecito amministrativo invece non incontrerebbe ostacoli di natura costituzionale, nè risulterebbe incongrua rispetto alle sanzioni amministrative, che nella generalità dei casi incidono sul patrimonio e possono quindi essere applicate indifferentemente alle persone fisiche ed a quelle giuridiche.

La legge n. 689/81 per quanto attiene alla soggettività dell'illecito amministrativo è rimasta ancorata al modello penalistico ed ha previsto la responsabilità dell'autore della condotta vietata anche quando questi agisce per la persona giuridica.

(2) La posizione del responsabile in solido è analoga a quella dell'autore dell'illecito ed è collocata sullo stesso piano, nel senso che il secondo può essere perseguito indipendentemente dal primo. Ad esempio, nel caso di violazione posta in essere dal dipendente di una persona giuridica nell'esercizio delle proprie incombenze, questa è chiamata a rispondere, e dunque è assoggettata alla sanzione, anche se l'autore della violazione non viene (tra i diversi a volte numerosissimi dipendenti) individuato e riesce così ad eludere la propria responsabilità.

Ben diversa è la posizione del civilmente obbligato per la multa o l'ammenda (articoli 196, 197 del codice penale), questi infatti è tenuto « nel caso di insolvibilità del condannato al pagamento di una somma pari all'ammontare della multa o dell'ammenda inflitta al colpevole ». Ciò significa che occorre innanzi tutto perseguire e condannare l'autore dell'illecito, sicchè la responsabilità del civilmente obbligato ha carattere sussidiario ed entra effettivamente in gioco solo nel caso in cui, in seguito alla condanna, la multa e l'ammenda non siano state pagate e il condannato risulti insolvibile.

(3) Per l'art. 2, comma primo, della legge n. 689/1981, oltre al minore degli anni diciotto è non imputabile anche la persona priva della capacità di intendere e di volere. Alla responsabilità del non imputabile si sostituisce quella della persona tenuta alla sua sorveglianza (art. 2, comma secondo), secondo un modello di *culpa in vigilando* analogo a quello dell'art. 2047 del codice civile.

e può quindi apparire conveniente quando la commissione dell'illecito da parte di un minore sia solo eventuale, è destinata a risultare incongrua per quelle violazioni che sono generalmente, o comunque assai frequentemente, commesse da minori degli anni diciotto. In questi casi, l'idoneità della sanzione amministrativa a fungere da strumento di controllo sociale è assai dubbia (anche se non si può, ovviamente, trascurare l'efficacia indiretta della responsabilità a carico del soggetto tenuto alla sorveglianza).

Per evitare allora il ricorso alla sanzione penale (che, nei confronti di minori, postula una valutazione particolarmente attenta e rigorosa in termini di sussidiarietà), si può prospettare la deroga al regime ordinario di imputabilità stabilito dall'art. 2 della legge n. 689/1981, in relazione allo specifico illecito considerato. Il limite d'età potrà cioè essere abbassato, raccordandolo opportunamente all'eventuale disciplina amministrativa già dettata ad altri fini nella stessa materia (1).

3.1.2. b) *Effettività della sanzione.*

Sul piano delle sanzioni, è da notare innanzitutto che la sanzione amministrativa presente in grado di indefettibilità per molti aspetti superiore a quello dell'omologa sanzione penale pecuniaria; la sua applicazione effettiva all'autore della violazione riconosciuto responsabile è cioè più saldamente assicurata.

A) La sanzione amministrativa non è infatti suscettibile in nessun caso di sospensione condizionale, che può invece essere concessa — entro certi limiti — per le condanne alla pena della multa o dell'ammenda non superiori ad una certa entità (2).

B) Il termine per la prescrizione dell'illecito amministrativo è fissato in cinque anni (art. 28, della legge n. 689/1981), sensibilmente superiore a quello fissato dall'art. 157 del codice penale per tutte le contravvenzioni. Inoltre, mentre l'interruzione della prescrizione del reato non può in nessun caso consentire la protrazione del termine oltre la metà di quello stabilito come base (3), la prescrizione dell'illecito amministrativo può essere procrastinata senza alcun limite, con il mero compimento periodico di un atto interruttivo, secondo le norme del codice civile (art. 28, comma secondo della legge n. 689/1981).

Da questo punto di vista, è evidente come — a parità di condizioni — la sanzione amministrativa possa risultare preferibile alla pena dell'ammenda, quando si intenda assicurare l'effettiva punizione dell'autore dell'illecito.

3.1.3. segue. *Insolvibilità del responsabile.*

D'altro canto, in questo stesso contesto, occorre tener conto di un elemento che tende invece ad infirmare l'indefettibilità della sanzione amministrativa rispetto a quella penale.

---

(1) Ad esempio in materia di circolazione stradale chi ha compiuto gli anni quattordici è abilitato a guidare ciclomotori (art. 79, comma primo, lettera *b*) del codice della strada) e chi ha compiuto gli anni sedici è abilitato a guidare motoveicoli di cilindrata fino a 125 cmc. (art. 79, comma primo, lettera *c*) del codice della strada). Così si riconosce ai minori che abbiano compiuto i quattordici o i sedici anni una capacità specifica in materia di circolazione stradale e sarebbe corretto ed opportuno rendere tali minori responsabili delle infrazioni commesse alla guida dei veicoli per i quali sono abilitati.

(2) Si tratta delle condanne « a pena pecuniaria che... ragguagliata a norma dell'art. 135, sia equivalente ad una pena preventiva della libertà personale per un tempo non superiore, nel complesso, a due anni » (art. 163 del codice penale), vale a dire delle condanne alla pena della multa o dell'ammenda non superiore a L. 18.250.000, considerato che il criterio di ragguaglio è costituito da venticinquemila lire per un giorno di pena detentiva.

(3) Il termine è di tre anni per le contravvenzioni punite con l'arresto e di due anni per le contravvenzioni punite con l'ammenda, sicché nel caso di interruzione non possono oltrepassarsi rispettivamente i quattro anni e mezzo e i tre anni, oltre i quali la contravvenzione è irrimediabilmente prescritta.

A differenza della multa e dell'ammenda, la sanzione amministrativa non eseguita per insolvibilità del condannato non può essere convertita in una sanzione diversa, incidente sulla libertà personale (1). La sua efficacia è quindi inconsistente rispetto ad illeciti che normalmente si riconnettono a situazioni personali di indigenza (ad es.: accattonaggio; ubriachezza; piccolo commercio abusivo etc.), illeciti per i quali è efficace la sola sanzione penale (ovviamente nei casi in cui non appaia sproporzionata al disvalore del fatto).

3.1.4. c) *Sanzioni accessorie.*

Nella valutazione in termini di sussidiarietà, non deve interferire invece la circostanza che la legge n. 689/1981, non tipizza un sistema di sanzioni amministrative accessorie, a differenza di quanto accade per le pene accessorie del codice penale (2). Il rilievo non deve di per sé indurre a preferire il ricorso alla sanzione penale nelle ipotesi in cui, per l'illecito considerato, si prospetti l'esigenza di prevedere sanzioni di tipo interdittivo, inabilitativo, incapacitante etc., in quanto destinate a risultare in concreto più efficaci della stessa sanzione principale, o comunque suggerite da valutazioni di prevenzione speciale.

In effetti, il legislatore ha sempre la possibilità di prevedere di volta in volta, per lo specifico illecito amministrativo considerato, sanzioni amministrative accessorie di vario contenuto: così, ad es., la revoca di provvedimenti autorizzativi, abilitativi o concessori cui sia subordinato l'esercizio di attività economiche in relazione al quale è stato commesso l'illecito. In tal caso, può anzi emergere l'opportunità di ricorrere alla sanzione amministrativa, e non a quella penale, ferma tuttavia restando un'attenta ricognizione dei limiti che la Costituzione pone alla compressione di taluni diritti individuali, eventualmente coinvolti nella sanzione amministrativa accessoria, sia per quanto si riferisce all'autorità competente (3), sia per quanto concerne i motivi del provvedimento (4).

3.2.1. COMPARAZIONE SUL PIANO PROCEDIMENTALE E PROCESSUALE: a) *Esercizio dell'azione punitiva.*

Sul piano processuale, la diversa efficacia della sanzione amministrativa rispetto a quella penale si apprezza da più angoli visuali.

Innanzitutto, per quanto concerne l'esercizio dell'azione punitiva, si deve rilevare come esso risulti, in linea di principio, parimenti obbligatorio sia per l'illecito penale sia per quello amministrativo (art. 17 della legge n. 689/1981). Tuttavia, mentre l'archiviazione della *notitia criminis* è sottoposta al controllo del giudice istruttore, l'archiviazione del rapporto per una violazione amministrativa non è

---

(1) Secondo il disposto dell'art. 27 della legge n. 689/81 quando il trasgressore o il coobbligato in solido non provvedano volontariamente al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata con un'ordinanza-ingiunzione divenuta inoppugnabile, l'autorità che ha emesso il provvedimento in parola « procede alla riscossione delle somme dovute in base alle norme previste per la esazione delle imposte dirette... ».

Qualora la procedura esattiva non abbia portato al concreto soddisfacimento del suo credito essendo il debitore in tutto o in parte insolvibile, l'Amministrazione non può far ricorso ad alcun meccanismo di conversione, ma solo procedere a nuovi atti espropriativi con una periodicità che tenga anche conto della necessità di interrompere il termine prescrizionale quinquennale previsto dall'art. 28 della legge n. 689/81.

(2) L'art. 19 (modificato dall'art. 118 della legge n. 689/81) del codice penale elenca le varie specie di pene accessorie previste per i delitti e per le contravvenzioni, mentre il capo III del titolo II del libro I dello stesso codice (artt. 28 ss.) disciplina più particolarmente le pene in questione, le quali, giova ricordarlo, conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa (art. 20 del codice penale) e non sono suscettibili di sospensione condizionale (a differenza delle pene principali - v. art. 166 del codice penale).

(3) L'art. 15 della Costituzione, per esempio, consente la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza solo ad opera dell'autorità giudiziaria, onde non potrà configurarsi una sanzione amministrativa accessoria che incida su questi diritti.

(4) Le limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno, per esempio, sono consentite dall'art. 16 della Costituzione soltanto per motivi di sanità o di sicurezza. La previsione « in via generale » di sanzioni amministrative può fondarsi, pertanto, esclusivamente sulla sussistenza delle dette ragioni.

soggetta a nessun meccanismo analogo di verifica e di riscontro: l'art. 18, comma secondo della legge n. 689/1981 prescrive soltanto l'obbligo di motivazione e di comunicazione integrale dell'ordinanza all'autorità che ha redatto il rapporto. Non si può quindi escludere che l'archiviazione venga in concreto disposta sulla base di valutazioni errate o di apprezzamenti discrezionali, più o meno censurabili, destinati comunque a frustrare l'esigenza punitiva.

Da questo punto di vista, il ricorso all'illecito amministrativo può apparire incongruo quando l'interesse pubblico alla repressione effettiva e costante dell'inosservanza sanzionata sia particolarmente e specificamente elevato. Appare in ogni modo sconsigliabile una formulazione della fattispecie di illecito mediante elementi che implichino valutazioni quantitative o qualitative ampiamente discrezionali.

3.2.2. b) *Accertamento della violazione.*

Rispetto all'accertamento della violazione, si deve osservare come l'art. 13, comma primo e quarto della legge n. 689/1981 escluda tassativamente ch'esso possa effettuarsi in luoghi di privata dimora (1). La preclusione, di carattere assoluto, esclude che possa ragionevolmente prevedersi un illecito amministrativo destinato ad essere necessariamente o normalmente commesso in luoghi in cui il suo accertamento non può svolgersi. La sanzione comminata risulterebbe infatti del tutto platonica.

3.2.3. c) *Tutela del diritto di difesa.*

Sempre sul piano processuale, è necessario tener presente che, in linea di principio, il processo penale assume, rispetto al procedimento amministrativo e giurisdizionale stabilito per l'accertamento della violazione amministrativa, una capacità stigmatizzante assai superiore. La sua mera attivazione incide infatti, spesso in modo significativo, sulla posizione del soggetto nella comunità, e determina di per sé, anche quando l'esito sia favorevole all'imputato, una serie potenzialmente cospicua di conseguenze negative. Inoltre, i poteri attribuiti all'autorità giudiziaria ed alla polizia giudiziaria risultano assai pregnanti ed incisivi sin dalla fase preliminare del procedimento: basterebbe in tal senso richiamare l'art. 219 del codice di procedura penale (2).

A queste caratteristiche, che senza dubbio attribuiscono al processo penale una maggiore efficacia sul piano *lato sensu* repressivo, corrisponde peraltro una puntuale garanzia del diritto di difesa, che costituisce invece, nel sistema della legge n. 689/1981, una mera

---

(1) Secondo il disposto del comma primo dell'art. 131 della legge n. 689/81 gli organi preposti all'accertamento delle violazioni amministrative possono, per adempiere a tale funzione istituzionale, procedere, tra l'altro, « a ispezioni di cose e di luoghi », sempreché si tratti di luoghi « diversi dalla privata dimora ».

Analogamente il comma quarto dello stesso articolo esclude che da parte degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria si possa procedere a perquisizione in luoghi di privata dimora.

(2) Nel disciplinare le funzioni della polizia giudiziaria l'art. 219 del codice di procedura penale usa espressioni alquanto generiche e fa riferimento anziché a singoli atti tipici, all'oggetto complessivo dell'attività e alle finalità da perseguire, tra le quali vi è quella di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori. In relazione a questa finalità si sono venuti dilatando i poteri dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria, con un più ampio ricorso non solo ad atti tipici (quali ad esempio i sequestri) ma anche ad atti atipici, quali ordini, disposizioni o diffide, a singoli o a categorie di soggetti.

eventualità (art. 18, comma primo), sottoposta per giunta ad un termine di decadenza assai breve (1). Inoltre, l'amministrazione procedente è titolare (art. 13, comma primo) di una gamma di poteri difficilmente determinabili nella loro portata, la cui concreta esplicazione può condizionare l'esito del procedimento, precludendo in pratica al destinatario della contestazione un'utile attività difensiva (2). Né si può supporre che in sede di giudizio d'opposizione si possano sempre far emergere le deficienze e gli errori della fase precedente. Questi rilievi sono soprattutto significativi quando l'illecito penale sia punito con pena detentiva, perché nel caso di pena pecuniaria, la possibilità di utilizzare il procedimento per decreto (articoli 506 e seguenti del codice di procedura penale) (3), in cui l'esercizio del diritto di difesa è soltanto eventuale, rende assai meno sensibili le differenze di principio appena individuate.

3.2.4. *Connessione tra illecito amministrativo e reato.*

Da ultimo, bisogna sottolineare che non sempre la competenza a conoscere della violazione amministrativa è attribuita all'amministrazione. In caso di connessione obiettiva con un reato, e cioè quando l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione amministrativa, competente per l'uno e per l'altra è il giudice penale (articolo 24 della legge n. 689/1981). In tale eventualità, l'accertamento dell'illecito amministrativo si uniforma ovviamente alle regole del processo penale. Al proposito, occorre considerare che il rapporto di dipendenza-pregiudizialità, può, in linea di massima assumere due connotati diversi. In un primo senso, esso può discendere dal modo in cui in concreto sono stati commessi i due illeciti. In un altro senso, si può dare un rapporto di dipendenza-pregiudizialità coessenziale al modo stesso con cui sono strutturate le norme; esso deriva cioè dalle relazioni logico-sistematiche che collegano le norme (4).

---

(1) L'art. 18, comma primo della legge n. 689/81 attribuisce al soggetto interessato due facoltà: quella di far pervenire — all'autorità amministrativa che dovrà decidere se applicare o meno la sanzione — scritti difensivi o documenti e, altresì, quella di obbligare la stessa autorità a sentirlo prima di decidere.

Queste facoltà devono essere esercitate, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla contestazione (o notificazione) della violazione.

(2) Il comma primo dell'art. 13 della legge n. 689/81 prevede che per l'accertamento della violazione amministrativa, gli organi competenti possono «assumere informazioni e procedere ad ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica». Giova poi ricordare che i commi successivi contemplano anche la facoltà (che nelle ipotesi di cui al comma terzo si tramuta in obbligo) di procedere a sequestro, nonché quella di operare perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora (tale facoltà peraltro è attribuita ai soli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria ed il suo esercizio è subordinato in concreto al rilascio di una specifica e motivata autorizzazione del pretore).

(3) Con questo tipo di procedimento si giunge ad un provvedimento di condanna (decreto penale) senza un dibattimento e senza particolari garanzie difensive. Contro il decreto può essere proposta opposizione nel breve termine di cinque giorni dalla notificazione e con l'opposizione il procedimento riprende le normali cadenze; viene fissato il dibattimento; poi, se l'imputato si presenta, è revocato il decreto ed ha luogo un normale giudizio di primo grado.

(4) La prima delle due ipotesi di dipendenza-pregiudizialità non solleva perplessità, in quanto il trasferimento di competenze è imposto da un'esigenza di economia processuale correlata al concreto atteggiarsi del *thema decidendum*. Poiché si tratta di una eventualità interamente dipendente dal modo in cui l'autore dell'illecito ha agito, la disciplina normativa non sembra contrastare con il principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza. Un tale contrasto può profilarsi, invece, per la seconda delle ipotesi individuate, perché in essa il trasferimento di competenza è solo apparente: in realtà si tratta di un'attribuzione originaria, visto che quel particolare reato non può mai essere accertato senza quella particolare violazione amministrativa. In pratica, la legge finirebbe con l'individuare una categoria di violazioni amministrative sottratte imprescindibilmente alla cognizione amministrativa. Si tratta comunque di una disparità di trattamento poco plausibile, in quanto privilegia (sul piano delle garanzie processuali) l'autore della violazione amministrativa inscindibilmente connessa con un reato.

Da questo punto di vista, emerge allora l'esigenza che il legislatore non configuri mai come violazione amministrativa illeciti il cui accertamento sia necessariamente pregiudiziale all'accertamento di una responsabilità penale.

Del resto, tale conclusione operativa trova ulteriore conferma sul piano pratico, in quanto la depenalizzazione ha inteso ed intende alleggerire il carico gravante sugli uffici giudiziari penali.

4.1. CANONI MODALI DI PREVISIONE DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO.

La disciplina generale introdotta dalla legge n. 689/1981 per lo illecito amministrativo non consente soltanto di individuare criteri per la scelta tra questa figura ed il reato in rapporto alla diversa efficacia delle rispettive sanzioni come strumenti di controllo sociale; essa permette altresì di enucleare taluni canoni modali di previsione dell'illecito amministrativo, e cioè regole attinenti alla formulazione delle fattispecie di illecito amministrativo ed alla quantificazione della relativa sanzione, affinché la scelta operata congruamente sulla base dei criteri già delineati non finisca poi col risultare sostanzialmente disfunzionale al sistema, per effetto di una previsione specifica non adeguata al contesto delle disposizioni e dei principi generali.

4.2. *Canoni inerenti all'inserimento dell'illecito amministrativo nel preesistente sistema sanzionatorio.*

In primo luogo, occorre rilevare che l'art. 9 della legge n. 689/1981 fissa il principio di specialità come criterio di identificazione della norma prevalente rispetto ad un determinato fatto punito sia con sanzione penale che con sanzione amministrativa (1). Ne consegue che l'introduzione di una nuova sanzione può rendere inapplicabile una sanzione preesistente, se la prima presenta elementi di specialità rispetto alla seconda. Questa eventualità può operare in direzione bilaterale e cioè nel senso che una nuova sanzione penale può rendere inapplicabile una preesistente sanzione amministrativa, ovvero, la sanzione amministrativa può comportare la non operatività di una preesistente sanzione penale. Più grave è ovviamente questa seconda eventualità, per la quale può determinarsi anche l'inapplicabilità di gravi sanzioni comminate dal codice penale.

L'introduzione di una nuova sanzione deve, pertanto, essere sempre preceduta da una ricognizione delle norme sanzionatorie applicabili al fatto che si intende punire con la nuova norma, in modo da evitare che la nuova previsione punitiva possa avere effetti esattamente contrari a quelli desiderati.

È ovvio, peraltro, che il principio dell'art. 9, comma primo, della legge n. 689/1981 può essere derogato di volta in volta dal legislatore; il quale potrà, ad esempio, aggiungere alla previsione della sanzione amministrativa una clausola di riserva, facendo salvo il caso che il fatto sia preveduto come reato da altra disposizione di legge (2).

È peraltro opportuno segnalare come il ricorso alla clausola di riserva non debba trasformarsi in un espediente per evitare la puntuale ricognizione dei dati normativi ed il conseguente apprezzamento della portata sistematica che l'illecito amministrativo dovrà assumere. In effetti, l'inserimento di una clausola di riserva di tipo indeterminato (« salvo che il fatto sia preveduto come reato... ») scarica sull'autorità

---

(1) L'art. 9 della legge n. 689/81 estende l'operatività del principio di specialità (in forza del quale, quando uno stesso fatto risulta previsto da più norme sanzionatorie, non si fa luogo a cumulo di sanzioni, ma trova applicazione solo quella prevista dalla norma che rispetto alle altre presenti i caratteri della « specialità »), in precedenza contenuto nell'ambito del diritto penale (art. 15 del codice penale), anche al campo dell'illecito amministrativo, nonché ai rapporti tra disposizioni penali e disposizioni che prevedono sanzioni amministrative (eccezion fatta per l'ipotesi in cui concorrano disposizioni penali e disposizioni amministrative regionali).

(2) Casi di utilizzazione di siffatta clausola si sono avuti, di recente, in diversi decreti delegati emanati per recepire direttive comunitarie, in attuazione della legge 9 febbraio 1982, n. 42, già citata nella nota 3.

competente ad accertare l'illecito l'onere di stabilire se il fatto concreto sia o meno riconducibile ad una fattispecie criminosa, e di decidere quindi se sia o meno necessario denunciare il fatto all'autorità giudiziaria. Il rischio di valutazioni incomplete od approssimative è evidente; così come è evidente la possibilità di disparità di trattamento da zona a zona, in rapporto alla maggiore o minore sensibilità giuridica dell'operatore.

Per evitare o ridurre questi inconvenienti è allora necessario che le clausole di riserva siano utilizzate soltanto in casi di effettiva necessità, quando si tratti di far salva l'applicazione di disposizioni incriminatrici specificamente individuate (in tal senso si tratterà di clausole di riserva determinate: «fuori dei casi preveduti dagli articoli... »), rendendo così più agevole la valutazione dell'operatore. Alle clausole di riserva indeterminate potrà farsi ricorso soltanto nelle ipotesi marginali in cui l'obiettiva ambiguità del contesto normativo, od il sovrapporsi di numerosi piani di tutela non consenta di limitare la portata della riserva.

4.3. *Canoni inerenti alla struttura della condotta illecita.*

Per quanto concerne la struttura del comportamento previsto come illecito amministrativo emerge l'esigenza ch'essa sia prevista in modo tale da evitare artificiose moltiplicazioni della violazione, e della correlativa sanzione, senza che ricorra un'apprezzabile giustificazione sostanziale.

In proposito è necessario rilevare che l'art. 8 della legge n. 689/1981 ripete la disciplina del codice penale (art. 81, comma primo) per quanto attiene al concorso formale di illeciti amministrativi, realizzati cioè con una sola azione od omissione (1).

Quando invece la pluralità di violazioni (della stessa o di diverse disposizioni di leggi che prevedono sanzioni amministrative) è realizzata con più azioni od omissioni, è previsto il cumulo materiale delle sanzioni, senza quella particolare mitigazione consistente nella figura del reato continuato (2).

Questa differenza tra reato ed illecito amministrativo può assumere un particolare rilievo nell'ipotesi delle violazioni commesse nell'esercizio di una attività imprenditoriale. La immissione in commercio di prodotti non regolari nella etichettatura – per esemplificare in un settore in cui ha operato la depenalizzazione (3) – può tradursi in una molteplicità innumerevole di violazioni, con la conseguente applicazione di tante sanzioni quante volte è stato violato il precetto, sino a raggiungere livelli quantitativi tanto cospicui da risultare irragionevoli.

---

(1) L'art. 8 prevede sia il concorso formale omogeneo, cioè la contestuale plurima violazione della stessa disposizione, sia quello eterogeneo, cioè contestuale violazione di diverse disposizioni, stabilendo che in entrambe le ipotesi non si cumulano le sanzioni corrispondenti alle varie violazioni, ma si applica invece la sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.

(2) Il reato continuato previsto dall'art. 81, comma secondo, del codice penale consiste in una pluralità di violazioni riconducibili ad una pluralità di azioni ed omissioni, con un elemento unificante costituito dal medesimo disegno criminoso. Il trattamento sanzionatorio è uguale a quello stabilito per il concorso formale: pena da infliggersi per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

(3) La legge n. 689/81 ha, infatti, depenalizzato l'art. 8 della legge 30 aprile 1982, n. 283, che concerne l'etichettatura delle sostanze alimentari, onde la violazione delle disposizioni ivi contenute costituisce illecito amministrativo.

Per ovviare all'inconveniente, sembra allora opportuno che il legislatore individui la condotta punibile nel comportamento che è all'origine della situazione illegittima, piuttosto che nei frammentari aspetti di quest'ultima (sanzionando, ad es., la produzione di prodotti sprovvisti di determinati requisiti, anziché l'atto di immissione sul mercato di ciascun singolo prodotto irregolare). L'esigenza di attribuire adeguata rilevanza all'entità della situazione irregolare provocata dal comportamento unitariamente definito può peraltro essere soddisfatta mediante la previsione di una sanzione proporzionale (al numero degli oggetti prodotti, per esempio) o di una sanzione a scaglioni (con limiti diversificati in rapporto al superamento di determinate soglie).

4.4. *Canoni conseguenti all'assenza di forme circostanziate dell'illecito.*

Per ciò che riguarda la previsione legislativa di circostanze aggravanti o attenuanti, è da notare che la legge n. 689/1981 non conosce tale istituto, e, conseguentemente, non lo regola. Pertanto, l'illecito amministrativo non si presta ad essere differenziato in ipotesi normative di diversa gravità, che, se introdotte, darebbero certamente luogo a difficoltà applicative. Ciò non toglie, ovviamente, che il legislatore possa senz'altro, ove ne ravvisi l'opportunità, procedere alla formulazione di più illeciti, in rapporto di specialità, ciascuno dei quali si presenti peraltro formalmente autonomo, come precetto e come sanzione, e sia quindi in grado di fondare una specifica contestazione (1).

4.5.1. *Canoni inerenti al divario tra limite minimo e massimo della sanzione.*

Circa l'entità della sanzione, occorre rilevare che, mentre nello ambito delle contravvenzioni punibili con la sola pena dell'ammenda, il diritto di oblazione ha di recente subito, con la legge n. 689/1981 (art. 127), talune significative restrizioni (2), per le violazioni amministrative il pagamento in misura ridotta è ammesso senza limiti, e con un meccanismo di computo (terza parte del massimo ovvero, se più favorevole, doppio del minimo) (art. 16) più favorevole di quello delineato per le contravvenzioni dell'art. 162 del codice penale (terzo del massimo). Allo scopo di salvaguardare l'afflittività della sanzione amministrativa, appare allora opportuno che il divario minimo e massimo previsti non sia né eccessivo, né inconsistente, di modo che il doppio del minimo non risulti sproporzionatamente basso

---

(1) Qualora, ad esempio, il legislatore ritenga di imporre una rilevanza sanzionatoria alla entità del danno cagionato dalla violazione amministrativa (in particolare alla sua rilevante gravità e/o alla sua speciale tenuità) può configurare per la stessa violazione due o tre fattispecie, ciascuna delle quali sia caratterizzata dall'ammontare del danno prodotto. Per ogni fattispecie in questo caso occorre comminare una autonoma sanzione.

(2) In particolari materie (alimenti per la prima infanzia e prodotti dietetici, inquinamento atmosferico, impiego pacifico dell'energia nucleare, prevenzione degli infortuni sul lavoro e igiene del lavoro), si è esclusa l'applicabilità della oblazione prevista dall'art. 162 del codice penale per le contravvenzioni punite con la sola ammenda (che opera automaticamente, con il pagamento di una somma corrispondente alla terza parte del massimo della pena comminata) e si è consentita solo l'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* del codice penale (che opera in seguito ad un provvedimento ammissivo del giudice, da emettersi quando non permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore, e comporta il pagamento di una somma corrispondente alla metà del massimo).

rispetto al terzo del massimo, e viceversa, e non offra perciò all'autore della violazione un comodo mezzo per sottrarsi, in pratica alle conseguenze dell'illecito.

A tal fine, sarà per lo più sufficiente che il legislatore adegui i limiti edittali alle prescrizioni dell'art. 10, comma secondo della legge n. 689/1981 (1).

4.5.2. *Canoni inerenti all'entità della sanzione.*

In ogni caso, sembra opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità che l'entità della sanzione sia mantenuta entro limiti non eccessivamente onerosi, quand'essa di riferisca a illeciti di per sé non rilevatori di una sicura capacità patrimoniale del trasgressore (o degli eventuali obbligati in solido). Infatti, poiché la sanzione amministrativa è — come già ricordato (3.1.3.) — insuscettibile di conversione, ne consegue che l'insolvibilità del trasgressore, oltre a frustrare il significato della sanzione, imporrebbe all'amministrazione di procedere a regolari atti interruttivi della prescrizione, nonché ad accertamenti periodici della situazione economica dell'obbligato (2).

4.6. *Canoni inerenti alla disciplina procedimentale e alla autorità competente ad applicare la sanzione.*

La previsione di sanzioni amministrative *latu senso* punitive non deve accompagnarsi a regole procedimentali diverse e derogatorie rispetto a quelle delineate dalla legge n. 689/1981, in quanto si finirebbe così col dar vita a « sottosistemi » normativi settoriali e frammentari destinati a determinare inevitabili difficoltà di armonizzazione e di coordinamento con le norme generali. E' quindi auspicabile che lo sviluppo dell'attività legislativa nei diversi settori oggi investiti da una disciplina settoriale che risulta in deroga alla legge n. 689/1981 si ispiri in futuro all'esigenza di recuperare nel contesto di questa l'unità del sistema di accertamento e di repressione dell'illecito amministrativo. Tuttavia, proprio allo scopo di assicurare una piena funzionalità ai meccanismi procedimentali delineati dalla legge n. 689/1981, appare indispensabile che la previsione di sanzioni *latu senso* punitive sia costantemente seguita dall'individuazione legislativa dell'autorità competente a ricevere il rapporto e ad applicare la sanzione stessa.

---

(1) È previsto che il massimo della sanzione non possa di regola superare il decuplo del minimo. Questo però costituisce solo un limite. Il rapporto ottimale ai fini della determinazione della somma da pagare in misura ridotta, è quello in cui il minimo costituisce un sesto del massimo perché in questo caso il doppio del minimo viene a coincidere con il terzo del massimo (ad esempio se la sanzione minima è di L. 6.000 e quella massima è di L. 36.000, il doppio del minimo ed il terzo del massimo sono entrambi di L. 12.000). Un rapporto maggiore o minore tra minimo e massimo dovrebbe trovare una particolare giustificazione nell'opportunità, rispetto a una specifica violazione, di comprimere o dilatare il potere discrezionale dell'autorità competente ed applicarla.

(2) Sulle modalità con le quali questi accertamenti vanno compiuti nulla dice la legge n. 689/81, la quale quindi non ripete la previsione dell'art. 40 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, secondo cui la insolvibilità del condannato ad una sanzione pecuniaria penale « si prova con certificati dell'autorità comunale, del procuratore delle imposte e dell'ufficio di polizia tributaria del luogo ove il condannato ha il domicilio o la residenza o si deve ritenere che possieda beni o cespiti di reddito ».

La disciplina dell'art. 17 della legge n. 689/1981 esige, infatti, che, per gli illeciti rientranti nella competenza dello Stato, sia specificata l'autorità alla quale è attribuita detta competenza (1).

Per ogni nuovo illecito amministrativo occorrerà, pertanto, chiedersi se esso rientra in materie trasferite o in funzioni delegate alle regioni. Nell'ipotesi positiva sarà opportuno affermare, con apposita norma chiarificatrice, la competenza delle regioni in ordine allo illecito, lasciando ai singoli ordinamenti regionali l'individuazione degli uffici regionali competenti. Nell'ipotesi negativa la norma dovrà, invece, indicare l'ufficio periferico statale al quale viene affidata la competenza. Se il Ministero competente non ha organi periferici, la competenza sarà attribuita al prefetto.

---

(1) L'art. 17, comma settimo, ha previsto che la individuazione degli uffici statali periferici competenti ad applicare le sanzioni amministrative sia effettuata con decreto del Presidente della Repubblica. In attuazione di questa disposizione è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571 (in *Gazzetta Ufficiale* 19 agosto 1982, n. 228, con rettifiche in *Gazzetta Ufficiale* 27 settembre 1982, n. 266 e 24 giugno 1983, n. 172). Gli articoli 1 e 2 di questo decreto non possono riferirsi direttamente che alle violazioni configurate alla data della sua emanazione, onde gli illeciti amministrativi introdotti successivamente nell'ordinamento statale rimangono al di fuori delle previsioni del decreto medesimo.

Consegue l'esigenza di dettare per ogni nuovo illecito una norma che svolga la stessa funzione assolta dagli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 571/1982.

(6875)

ERNESTO LUPO, *direttore*

DINO EGIDIO MARTINA, *redattore*
FRANCESCO NOCITA, *vice redattore*

(5651004/1) Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.